

第5章 インドのスラム開発戦略と住民組織 ア ムダーヴァード市の事例

著者	篠田 隆
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	493
雑誌名	発展途上国の都市住民組織：その社会開発における役割
ページ	153-191
発行年	1999
出版者	日本貿易振興会アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00012585

第5章

インドのスラム開発戦略と住民組織

——アムダーヴァード市の事例——

はじめに

インドの都市人口は2億1761万人(1991年)に達しており、都市居住環境の劣化が叫ばれて久しい。とりわけ、91年の経済自由化政策以降、貧富の格差は拡大する傾向をみせている。この新たな経済変動は、膨大な都市貧困層とりわけスラム⁽¹⁾住民の生活に暗い影を落としている。都市問題の激化とともに、スラム住民を対象とした都市行政サービスの再編およびスラム開発が緊急な課題となっている。

都市行政サービスの提供主体は基本的には都市自治体⁽²⁾である。これまで、都市自治体の機能と権限は州法により規定されてきたが、1992年の憲法の第74次改正法により、都市自治体の機能と権限の一端が憲法で規定されることになった⁽³⁾。この背景には、都市自治体関連立法の内容が州により大きく異なっていたこと、多くの都市自治体において市議選が定期的には実施されないなどの反民主的な状態が蔓延していたこと、また、自治体権限の脆弱性とあいまって、都市行政サービスの劣化や非効率性が極みに達していたことがあげられる。憲法改正により、州議会が承認するならば、都市自治体の機能と権限が大きく強化されることになり、スラム対策事業における都市自治体の役割も増大することになった。

この間、スラム開発戦略にも大きな変化がみられた。スラムの開発戦略は

1960年代から70年代までは、スラム撤去・住民の強制移転を柱としていたが、この時期の助成金を主体とする政府主導のスラム住宅政策はことごとく失敗したため、80年代以降は融資および住民の自助努力を組み込んだスラム開発戦略に推移している。さらに、90年代にはいと、スラム住民、都市自治体やNGOのほか、企業などの多様な機関が参加するスラム・ネットワーク計画と呼ばれる開発戦略がいくつかの都市で開始された。

このように、1980年代以降のスラム開発戦略のなかで重視されてきたのが、計画の重要事項の協議・決定ならびに共同施設・財産の維持・運営に住民参加を組み込むこと、またその前提として住民の合意形成や開発戦略の受け皿として機能できる住民組織を形成することであった。

インドの都市社会には多様な結合原理をもつ諸種の住民組織が混在している。カースト組織には伝統的な形態であるカースト・パンチャーヤト (Caste Panchayat)⁽⁴⁾、近代的形態であるカースト団体 (Caste Association)⁽⁵⁾がある。なんらかの地縁的關係を結合原理とする組織には、諸種の住宅組織⁽⁶⁾のほか、地域住民の宗教組織、教育・福祉組織、文化交流組織、および講に代表される金融組織が存在している。これらの地縁的組織は都市住民の宗教生活や日常生活を円滑に進めるために、旧市街、新市街およびスラム区域ではその形態に相違はあるが、現在でもインドの都市社会のなかで重要な役割を果たしている。カースト組織や地縁的組織の一部は州法の協同組合登録法のもとに登録されているが、未登録組織も多数存在している。また、地縁的組織の一部は単一のカーストにより構成、運営されているため、宗派・カースト組織と地縁的組織を厳密に区分することは困難である。

新たなスラム開発戦略の受け皿組織として重視されたのは、スラム区域の青年団や女性組織などの既存の地縁的組織であった。これら組織は多様な活動（スポーツ、文化交流、宗教活動、教育・福祉活動など）をとおして住民交流の実績をもつこと、また比較的若い年齢層の会員により構成され、変革主体に適していることがその根拠となった。これらの組織が存在していないスラム区域では、これら組織の形成が試みられた。

このように、1990年代におけるインドのスラム開発事業は、スラム人口の増大、経済自由化政策のもとでの貧富の格差の拡大、憲法改正による都市自治体の権限強化とその都市行政サービスにおける役割の増大を背景として、大きな転機を迎えている。住民参加を実現するための住民組織の形成に加えて、機関ネットワークと呼ばれる参加機関相互のスムーズな協力体制の構築が新たなスラム開発戦略の成功の鍵を握ることになった。

インドにおける都市研究は、都市化の規模と動向⁽⁷⁾、都市開発政策⁽⁸⁾、都市行政⁽⁹⁾など中央・州政府および都市自治体の政策課題と直接的に接合する分野が中心となり、それらと直接にはかかわらない都市住民組織の研究は長らく等閑に付されてきた⁽¹⁰⁾。スラム開発戦略が住民参加を標榜して以降、住民組織に対する関心は高まるが、その問題関心は住民をいかに組織化するかに傾斜したものであった。このため、住民組織の掘り下げは浅く、組織の形態・機能の総合的な解明は今後の課題として残されている⁽¹¹⁾。

本章では、インド第7位の大都市アムダーヴァード市のスラム・ネットワーク計画を事例として、1990年代におけるスラム開発と住民組織のかかわりを検討する。スラム・ネットワーク計画はこれまで年代順に、インドール、ヴァローダラー、アムダーヴァードの3都市で実施された。とくに、アムダーヴァード市の同計画は、先行2都市の反省点を踏まえた形で推進されており、その成否はアムダーヴァード市と同様に30%台のスラム人口を抱える他の大都市のみならず、スラム開発戦略そのものの今後の展開に大きな影響を与えるものとおもわれる。

スラム・ネットワーク計画のなかで住民参加はどの程度実現されているのか、開発戦略の受け皿としての住民組織は形成されているのか、また機関ネットワークはうまく機能しているのか、などの問題関心に沿い、第1節ではインドにおけるスラム政策の展開を住宅政策を中心に跡づける。第2節ではアムダーヴァード市におけるスラム住民組織の種類と機能を整理し、どのような住民組織がスラム開発にかかわりうるのかを検討する。続く第3節でスラム・ネットワーク計画の沿革を整理したあと、同計画における住民参加およ

び機関ネットワークの実績と課題を検討する。これらの検討をとおして、スラム住民の社会経済発展にとって新たなスラム開発戦略はどの程度の有効性をもちえるのかを明らかにする。

第1節 スラム政策の展開

独立インドの開発戦略のなかで重視されてきたのは、圧倒的な人口すなわち票田をなす農村の開発であり、都市開発は資源配分の面でも軽視されてきた。都市住民に対するサービスは基本的に都市自治体に任せられてきた。しかし、自治体の財源は乏しく、また裁量権も州法により足枷がはめられてきたために、中央政府はさまざまなプロジェクトをとおして、都市住民サービスに財政援助を行ってきた。とりわけ1950～60年代の5カ年計画立案者の間では、公共部門は住宅政策においても積極的かつ重要な役割を果たせると認識されていた。

中央政府は第1次・第2次5カ年計画期（1951～60年度）にいわゆる社会住宅計画（Social Housing Schemes）を開始した。1952年に開始された社会住宅計画は、中所得層および低所得層を対象とした個別住宅計画の総称である。中所得層の受益対象は公務員や工場労働者などであり、月額350ルピー（中央政府公務職最低職階の月給に相当）以上の世帯所得が受益の要件とされた。低所得層の受益対象になったのは経済的弱者、スラム住民、プランテーション労働者などの社会集団である。中央政府はこの計画を実施する都市自治体に対して、助成金やローンを提供した。

社会住宅計画のなかで、都市貧困層を対象としたのは、「経済的弱者セクター住宅補助計画」（1952年以降）と「スラム撤去・改善計画」（56年以降）の二つである。

スラム撤去・改善計画の眼目は、スラムを撤去して、その住民に対して標準的な代替家屋を多額の助成により提供することにおかれた。撤去の対象と

されたのは、不法占拠地に建てられ、かつ家屋構造が条例の規定に違反するスラムであった。代替地はスラム地区内に与えられるのが原則で、借家権も保護された。これを基本線として、中央政府は州政府に対して事業承認額の87.5%の助成金を支出した(残額は州政府分担)。ただし、代替家屋の受益世帯の月収は250ルピー以下とされた。この計画のなかで、代替家屋は台所、便所、沐浴室付きのアパートが想定され、承認建築費の50%の回収を基準として家賃が決められた。しかし、実際の建築費は承認建築費を大幅に上回ることになった。この計画は1969年に州政府に移転され、84年までに約12万家屋が建設された (Basu [1988, pp. 55-58])。

1960年代には社会住宅計画を構成する他の個別計画もつぎつぎと州政府に移管された。しかし、財政援助の方法、受益者の選択基準など事業の運営にはほとんど変化はみられなかった。社会住宅計画の主要な問題点は代替標準家屋の建築費が高すぎることにあり、ちなみに、アムダーヴァード市では受益対象者の3分の2が代替アパートにアクセス不能となった。また、建築費の高騰は家屋1単位に対する助成金の額をも増大させ、これが建築戸数をも制約した。さらに、受益者の選定過程にも腐敗が目立ち、目標とされた受益集団にとってこの計画は実り多いものではなかった (Mehta [1989, pp. 24-25])。

1960年代におけるスラム撤去計画も同様に助成金の多さに加え、代替地獲得の困難、代替地の立地の悪さ、家賃の高さなどの問題をかかえていた。また、強制移転者世帯数に対して提供された代替アパート数はあまりに僅少であった。

1970年代にはいり、住宅政策は大きな転換を迎えた。従来の住宅政策の欠陥はすでに60年代の後半において計画立案者、計画遂行者、研究者の間でよく認識されていた (Mehta [1989, p. 27])。その到達点は、従来の画一的な標準住宅よりも、住民が参加し建設・運営する住宅のほうがはるかに建設費を低く抑えることができること、住宅金融制度の不在が住宅政策のネックになっていること、政府は住宅政策を主導するのではなく、資源配分を法的に

規制するなど補助的な役割を担ったほうが効率がよくなること、に集約できよう。

このような認識を背景とした1970年代の第1の変化は、スラム対策が撤去・移転から環境改善に推移したことである。政策転換の最初の事例として、72年に開始されたカルカッタの「スラム改善計画」(Bustee Improvement Scheme)をあげることができる。この計画では、中央政府の「スラム環境改善計画」(Environmental Improvement of Slums Scheme)からの全面資金援助のもと、環境改善に不可欠な共同便所や街灯など最低限の施設の設置が行われた。施設の不十分さや質の悪さ、地方自治体の無関心、住民参加の欠如など諸種の課題が残されたものの、この方式は徐々に全国に普及していった(Mehta [1989, p. 28])。

第2の変化は、住宅金融の重要性が認識され、特別融資機関が設置されたことである。この関連で1970年に、公共部門の住宅建設企業に対して長期住宅金融を行う融資機関として、「住宅・都市開発公社」(Housing and Urban Development Corporation: HUDCO)が設置された。民間部門に対する長期住宅金融のために、「住宅開発融資公社」(Housing Development and Finance Corporation: HDFC)が設置されるのは77年にはいつてからである。住宅融資機関の設置は住宅政策の前進として一般的に評価できるものの、同時にこれら融資機関の問題点として、融資対象が公企業に偏っていること、低額・短期融資を求める低所得層が融資対象から外れていることが指摘できる。

第3の変化は、1960年代に強調された土地利用全般にかかわる都市計画に替わって、宅地政策の充実が強調されたことにある。この関連で70年代には多数の都市開発局(Urban Development Authority, 都市自治体およびその郊外の宅地開発を管理する州政府機関)が設置された。

さらに、1980年代にはユニセフが財政・技術援助を行う「都市基礎サービス計画」(Urban Basic Services Programme)にみられるように、住民参加型の環境改善運動に進展がみられた(Basu [1988, pp. 66-68])。70年代の助成金を主体とした計画と異なり、80年代のスラム向上計画(Slum Upgrading Pro-

gramme)では、融資を主体とし、住民の貯蓄動員も図られた。さらに、住民参加の具体策としてコミュニティ開発 (Community Development) が提唱され、青年団や女性組織などのスラム住民組織の育成が試みられた。

スラム向上計画は基本的に1990年代まで引き継がれているが、80年代末から90年代にかけて、アムダーヴァード市などいくつかの都市でスラム・ネットワーク計画 (Slum Networking Project) と呼ばれる新たなスラム開発の試みが行われている (図1)。

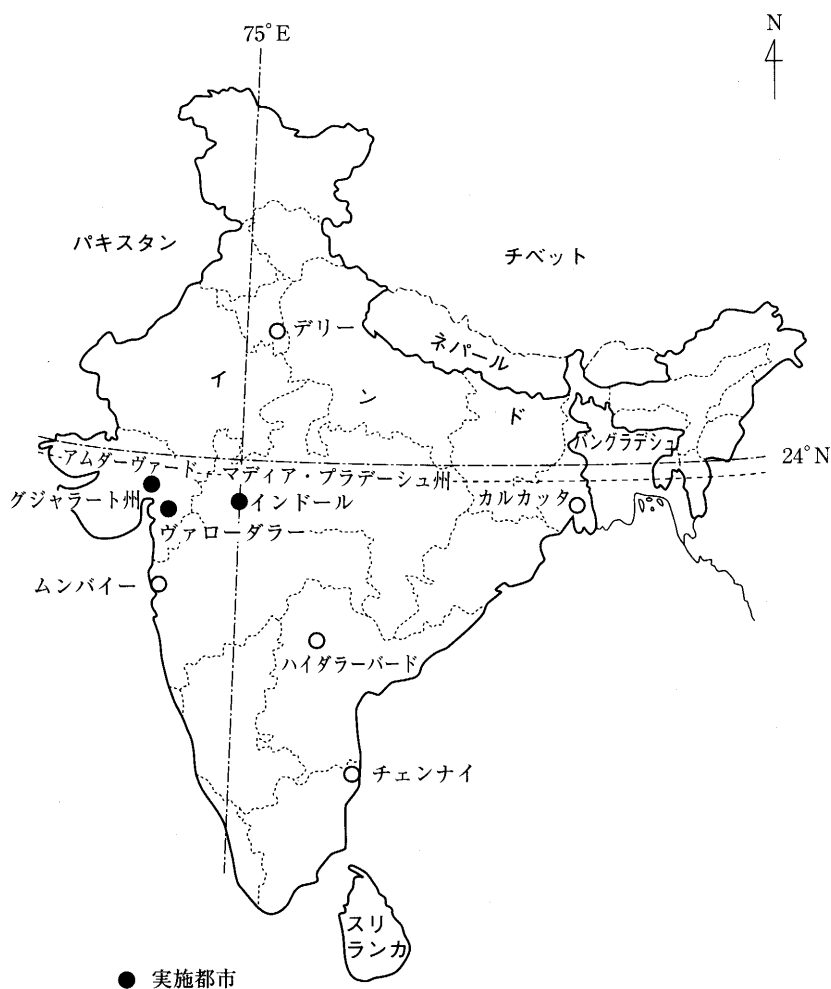
建築技師ヒマンシュ・パーリック (Himanshu Parikh)⁽¹²⁾の提唱した同計画は、スラム住環境の物理的改善とコミュニティ開発を二本柱としている (Parikh [1995, pp. 8-9])。また、これらを実現するために、機関ネットワークの重要性が強調されている。同計画の特徴は以下の諸点にある。

第1に、スラムと非スラムを有機的な統一体として把握する視点である。すなわち、スラムを孤立した存在としてではなく、都市全体の発展と不可分のものと捉え直す視点にある。後にこの認識は、下水システムなどの物理的環境のみならず、スラム住民の生活の質的改善が都市全体の社会経済を活性化するという具合に発展していく。

第2に、スラム住環境の物理的改善は上下水道、道路舗装、街灯設置などに限定され、住宅改善は住民の自助努力に任されている点にある。さらに、これまでは給水場や便所などは共同施設として建設されることが多かったが、スラム・ネットワーク計画ではこれらは個別の家屋に接続ないし設置されることになっている。このように、家屋建設および施設設置の両面で個別化が特徴となっている。

第3に、コミュニティ開発の目標として、衛生意識・環境の改善、就学・就業構造の高度化とともに、住民組織の形成が強調されている。コミュニティ開発は住民参加が前提となる。1980年代のスラム改善事業におけるコミュニティ開発の位置づけが、スラム・ネットワーク計画でも基本的に踏襲されている。スラム・ネットワーク計画では、計画にかかわる重要事項の協議・決定ならびに共同施設・財産の維持・運営への住民参加を実現するために、住

図1 スラム・ネットワーク計画の実施都市



(出所) Parikh [1995, p. 7].

民向上委員会 (Basti Vikas Mandal, 英語ではNeighbourhood Committee), 女性委員会 (Mahila Mandal), 青年団 (Youth Club) の育成を提唱している。

第4は、参加諸機関相互のネットワーキング, すなわち機関ネットワークの重要性を強調している点にある。これまでのスラム住民を対象とした住宅政策は中央政府や州政府, あるいは地方自治体を主体として進められてきた。もちろん, 1980年代以降のスラム向上計画では住民参加が強調され, NGOも住民の組織化にかかわったが, 参加主体相互の協力体制は貧弱であり, それが計画の実効性を制約する大きな要因となっていた。スラム・ネットワーク計画では当初から機関ネットワークの重要性が認識されており, インドールの実験では都市自治体, 住民組織, NGOおよび国際機関などの多様な機関・団体の連携が模索された。その後, スラム・ネットワーク計画はグジャラート州のヴァローダラー市とアムダーヴァード市でも実施されるが, グジャラート州では企業家集団も同計画に参加している。

以上のように, スラム政策の主流は1950～60年代のスラム撤去政策, 70年代のスラム改善計画, 80年代のスラム向上計画, 90年代のスラム・ネットワーク計画というように, 時代とともに大きく変化している。

第2節 スラムの住民組織

スラム住民がどのような住民組織をもち, それが住民の社会経済的発展にどのような影響を与えているのかを検討することは, スラム開発戦略を見直すうえでも, スラム住民の発展方向を探るうえでも重要になる。以下, アムダーヴァード市で行われたスラム住民組織に関する調査結果に基づき, スラム住民組織の形態と機能を検討してみよう。

本章が依拠するのは, アムダーヴァード市を拠点とするNGOのヴィカース (VIKAS, 「発展」の意味。1980年に設立されたNGOで, コミュニティ開発を主活動とする) が1989年に同市の主だったスラムを対象として行った調査結果

(VIKAS [1990])である。ヴィカースはアムダーヴァード市全域から240スラムをサンプルとしてとりあげ、調査時点で機能していた368住民組織の聞き取り調査に基づき、各組織の基礎情報（名称、住所、創設年、協同組合登録の有無、事務所の有無、スラムの土地所有主体）、会員構成（会員数、女性会員の有無、女性役職者の有無、会員の宗派・カースト構成の特徴）、経理（財源、入会金の額、会計監査の有無）、運営状況（選挙・定期的会合の有無）、活動内容（現在の活動、将来予定する活動）、政治活動（支持政党、市議との繋がり）などの情報を編纂している。

スラム住民組織のほとんどは、インフォーマルな形態をとっているために、聞き取り調査を行わなければ、その実態は把握できない。スラム住民組織は住民全体あるいは一部住民の間になんらかの共同行動や組織化の必要性が生じたときに、その目的を達成するために内々に形成され、その必要がなくなると、自然的に解消される。政府開発資金の援助を求めるような場合には、組織をフォーマル化する必要があり、ボンベイ公共慈善信託法(Bombay Public Charitable Trust Act)や協同組合登録法(Societies Registration Act)のもとに組織を登録しなければならない。登録手続き（登録料および弁護士への手数料）に最低1500～2000ルピーの出費が必要なほか、帳簿の管理など運営もたいへんなために、登録を行うスラム住民組織は少数にすぎない。

スラム住民組織は活動内容にしたがい、いくつかのタイプに分類できる。表1にスラム住民組織のタイプ別創設年代別分布を示す。タイプは住民組織の名称にしたがい、青年団、女性組織、宗教組織、カースト組織、貯蓄組織、教育・福祉組織、その他の7種類に分類した。ここでのタイプ分けは組織名称を基準に行っているが、各組織の実際の活動内容はタイプの示唆する活動内容に必ずしも限定されない点に留意する必要がある。例えば、教育・福祉活動は多くのスラム住民組織の活動に組み込まれているし、青年団や女性組織にタイプ分けされた住民組織が宗教活動や貯蓄活動などを行うケースも少なくない。これらの限定を踏まえたうえで、住民組織のタイプ別分布状況を検討してみよう。

表1 スラム住民組織のタイプ別創設年代別分布
(単位：組織，かつこ内%)

タイプ	創設年代別組織数						計
	1930～39	1940～49	1950～59	1960～69	1970～79	1980～89	
青年団	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (0.6)	3 (1.8)	21 (12.8)	139 (84.8)	164 (100.0)
女性組織	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (4.7)	5 (11.6)	36 (83.7)	43 (100.0)
宗教組織	1 (2.0)	1 (2.0)	2 (4.1)	3 (6.1)	6 (12.2)	36 (74.5)	49 (100.0)
カースト組織	0 (0.0)	1 (3.4)	1 (3.4)	1 (3.4)	4 (13.8)	22 (75.9)	29 (100.0)
貯蓄組織	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (2.8)	2 (5.6)	33 (91.7)	36 (100.0)
教育・福祉組織	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	3 (7.7)	8 (20.5)	28 (71.8)	39 (100.0)
その他	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (25.0)	1 (12.5)	5 (62.5)	8 (100.0)
計	1 (0.3)	2 (0.5)	4 (1.1)	15 (4.1)	47 (12.8)	299 (81.3)	368 (100.0)

(注) かつこ内数値は組織数に占める上段数値の比率。

(出所) ヴィカース (VIKAS) の調査データに基づき筆者作成。

組織数が最も多いのは青年団関係の住民組織である。原簿に若者組織(現地語でYuvak Mandal, 英語でYouth Circle), 友好組織 (Mitra Mandal), スポーツ・クラブなどと記載されている組織を青年団関係としてくくった。164の青年団組織のうち、スポーツ・クラブは42を占めている。スポーツの内容は、現在インドで最も人気のあるクリケットに集中している。青年団は基本的に男子のみで構成されており、女性会員を擁する友好組織は三つにすぎない。スポーツ・クラブは例外なく男子のみにより構成されている。

青年団の会員は次世代を担う立場にある若者により構成され、改革の力強い推進力となりえるために、開発戦略の受け皿組織として1980年代に本格化したスラム向上事業のなかで注目されてきた。しかし、スラム向上事業とのかかわりで形成された青年団は少数であるとみられている⁽¹³⁾。スラムにおけ

る青年団への参加者のほとんどは失業者やインフォーマル・セクターの就業者であるといわれている⁽¹⁴⁾。青年団は後述するように、政治に非常に敏感であり、住民組織のなかで最も政治的な集団をなしている。

女性組織（現地語でMahila Mandal）も青年団とともに、開発戦略の受け皿組織として重視されてきた。女性の組織化と経営能力の開発は、女性自身の地位向上のみならず、家族や社会にも多大なる影響を及ぼしうる。とりわけ、コミュニティ開発とのかかわりで貯蓄の慣行化が重視されて以降、女性はその鍵を握る存在として注目されてきた。ただし、女性組織数は青年団の4分の1ほどにすぎず、開発戦略の受け皿組織としての重要性は今のところ青年団よりも小さい。

宗教組織は、定期的に会員が集合し「神への讃歌を唱える組織」（現地語でBhajan Mandal）と、「寺院の維持にかかわる組織」（現地語でMandir Samiti）の2系統に分かれる。ちなみに、前者の名称をもつのは29組織、後者は20組織である。一部の宗教組織は両方の機能をもっている。宗教組織には、古い年代（1930～50年代）に設立されたものが他の住民組織よりは多く残っている。宗教行事や寺院維持の活動は、信仰とかかわるために他の世俗的活動に比べて持続されやすいためである。もちろん、スラム数やスラム人口自体が近年急激に増大しているので、やはり多数を占めるのは最近設立されたものである。

カースト組織には宗派・カーストにかかわる名称の記載された組織をくくった。多くの組織名は、宗派・カースト名と団体・協会を示す語（Mandal, Sanghなど）の組み合わせにより構成されているが、その中間に青年（Yuvak）や進歩（Pragati）などの語のはいった組織も若干（5組織）含まれている。29組織の宗派・カースト別内訳は、イスラーム教徒1、指定カースト（Scheduled Castes）9（うち、個別カースト名が表記されているのは4のみ）、指定部族（Scheduled Tribes）2（うち、個別部族名が表記されているのは1）、社会的教育的後進諸階級（Socially and Educationally Backward Classes）15（すべて個別カースト名）となっている⁽¹⁵⁾。その他、二つの組織については指定カースト

と指定部族の名称が並記されている。これらのなかで、個別カースト・部族名ではなく、指定カーストや指定部族と表記されている組織の多くは、なんらかの政治的目標をもつ組織あるいは政治結社だと考えられる。

カースト組織には、族内婚集団を単位とするカースト・パンチャーヤト、近代的形態であるカースト団体、純然たる政治結社としてのカースト組織およびカースト・部族の政治連合体、そして特定住区の住民のみを対象としたカースト組織などがある。前3者は比較的広域のカースト成員を包摂するのに対して、後者の会員は小地域に限定されている。後者の活動は住民の日常生活に直接かかわる領域に限定される傾向にあり、このタイプの組織が調査されたカースト組織の過半数を占めている。残余はカースト団体と政治結社としてのカースト組織およびカースト・部族の政治連合体により構成されている。カースト組織にも長期間存続しているものはいくつかみられる。カースト組織の会員は基本的に男子により構成されており、男女混合の例外をなすのは2組織にすぎない。

貯蓄組織とは、いわゆる講（現地語でBachat Mandalと記載）のことである。講により、毎月の積み立て額には数十ルピーから数百ルピーまでの幅がある。講の会員は緊急に資金が必要になった際に、あるいは一定期間後に交代で一定額を引き出すことができる。数十ルピーの積み立ての場合、引き出せるのは1000～2000ルピーほどとのことである⁽¹⁶⁾。引き出しの順番や引き出し額は講の執行委員会により決定される。調査された貯蓄組織の会員数は最小が7人、最大は500人であるが、20～30人ほどの規模の組織が最も一般的である。会員が特定のカーストに限定される講は6組織にすぎない。なお、女性のみによる講は2組織あるが、それらは女性組織にタイプ分けした。ここでの36貯蓄組織のうち、7組織の会員は男女混合である。講は長い伝統をもつ制度であるが、調査された講には創設年の古いものは非常に少ない。政府は講を含む民間の金融活動に対して諸種の規制を行っているために、聞き取り調査における講組織の回答数は実勢を大きく下回っているのではないかと考えられている⁽¹⁷⁾。

教育福祉組織には教育、健康、奉仕（現地語でSewa）、進歩、開発（Vikas）などの語の記載されている組織をくくった。39組織に占めるそれらの内訳は、教育が4、健康が1、奉仕が25、進歩・開発が9となっている。このタイプの組織のなかには、開発戦略の受け皿組織として機能しているものが少なからず含まれている。会員が男女混合の組織数は7である。設立は比較的新しいものが多く、1950年代以前に創設されたものは報告されていない。

その他のタイプに区分された8組織の内訳は、住宅管理組合3、生活協同組合1、商人団体1、労働組合2、シヴ・セナー（Shiv Sena、マハーラーシュトラ州を拠点とするヒンドゥー右翼政党）の政党支部1により構成されている。ちなみに、住宅管理組合は1960年、77年、89年に設立され、各々20人、32人、30人の会員をもつが、これらがスラム開発事業の一環として設立されたのかどうかは定かではない。

スラム住民組織の創設年の分布には、組織のタイプにより若干の相違はみられるが、いずれのタイプについても1980年代に創設された組織が圧倒的多数を占めている。その理由として、以下の2点が重要だとおもわれる。第1に、アムダーヴァード市のスラム数は70年代から90年代にかけて大幅に増加しており、調査対象スラムに比較的近年に形成されたものが多数含まれているとおもわれること⁽¹⁸⁾。第2に、スラム住民組織のほとんどはインフォーマルな形態をとることに加え、スラム社会における人口移動の激しさが、組織を比較的短命にしているものとおもわれる。ただし、タイプにより若干の相違があり、宗教組織やカースト組織には、他のスラム住民組織よりも創設年の古いものが多い。80年代にスラム向上計画の一環としてスラム住民組織の設立が奨励されたが、その実質的な影響は僅少であったというのが、関係者の評価である⁽¹⁹⁾。

次に、スラム住民組織の実際の活動内容を表2に基づき検討してみよう。同表では活動内容を宗教、貯蓄、文化・スポーツ、教育・福祉、その他、の五つに分類した。全368組織のうち、青年団49、女性組織10、宗教組織13、カースト組織5、貯蓄組織5、教育・福祉組織14、その他組織1、の計97組織が

複数の活動を報告しており、回答総数は497となっている。青年団と教育・福祉組織では約3分の1の組織が複数回答をしている。同表には回答総数に占める活動内容別比率のみならず、組織数に占める活動内容別回答数比率を掲げた。主に後者の比率に依拠して、活動内容別に各住民組織の特徴を比較す

表2 スラム住民組織の活動内容

(単位：組織，回答，かっこ内%)

タイプ	組織数	活 動 内 容					回答数計
		宗 教	貯 蓄	文 化・ スポーツ	教育・福祉	その他	
青 年 団	164	105 (46.5) [64.0]	9 (4.0) [5.5]	82 (36.3) [50.0]	23 (10.2) [14.0]	7 (3.0) [4.3]	226 (100.0)
女 性 組 織	43	23 (43.4) [53.5]	3 (5.7) [7.0]	3 (5.7) [7.0]	12 (22.6) [27.9]	12 (22.6) [27.9]	53 (100.0)
宗 教 組 織	49	49 (80.3) [100.0]	0 (0.0) [0.0]	4 (6.6) [8.2]	7 (11.5) [14.3]	1 (1.6) [2.0]	61 (100.0)
カースト組織	29	15 (40.5) [51.7]	4 (10.8) [13.8]	4 (10.8) [13.8]	10 (27.0) [34.5]	4 (10.8) [13.8]	37 (100.0)
貯 蓄 組 織	36	6 (13.3) [16.7]	32 (71.1) [88.9]	1 (2.2) [2.8]	3 (6.7) [8.3]	3 (6.7) [8.3]	45 (100.0)
教育・福祉組織	39	21 (31.8) [53.8]	1 (1.5) [2.6]	10 (15.2) [25.6]	29 (43.9) [74.4]	5 (7.6) [12.8]	66 (100.0)
そ の 他	8	3 (33.3) [37.5]	0 (0.0) [0.0]	0 (0.0) [0.0]	2 (22.2) [25.0]	4 (44.4) [40.0]	9 (100.0)
計	368	222 (44.7) [60.3]	49 (9.9) [13.3]	104 (20.9) [28.3]	86 (17.3) [23.4]	36 (7.2) [9.8]	497 (100.0)

(注) 丸かっこ内数値は回答数計に占める上段数値の比率。

角かっこ内数値は組織数に占める上段数値の比率。

(出所) 表1に同じ。

る。

第1に、宗教活動について。宗教活動は宗教組織のみならず、他の住民組織においても最も主要な活動内容の一つをなしている。青年団、女性組織、カースト組織、教育・福祉組織でも過半数の組織が、単一の活動として、あるいは複数の活動の一つとして宗教活動を行っている。このように、住民組織のタイプは異なっても、その結合力の根幹に宗教活動がある点に、インドにおけるスラム住民組織の大きな特徴がある。宗教活動の比重が小さいのは、貯蓄組織のみである。

第2に、貯蓄(講)活動も貯蓄組織に限定されず、青年団、女性組織、カースト組織の一部でも行われていることが確認できる。貯蓄組織数は36であるが、実際には調査対象組織の約13%を占める49組織が講活動を組織している。制度的融資が欠乏するなか、住民は講により非制度的融資を自ら組織しているが、その効用はきわめて限定的なものである。しかし、すでにみたように、コミュニティ開発の柱の一つに貯蓄の習慣化があげられており、その関連で講における貯蓄の習慣はコミュニティ開発の推進に役立つものとおもわれる。

第3に、文化・スポーツ活動。これは、青年団の主要な活動の一つをなしている。友好組織やスポーツ・クラブが青年団組織の主体をなしているので、文化・スポーツ活動の比率が高いのは当然である。また、教育・福祉組織やカースト組織の一部でも青年会員により文化・スポーツ活動が組織されている。青年集団の団結を維持するうえで、これらの活動は重要な役割を果たしている。

第4に、教育・福祉活動は教育・福祉組織のみならず、他の住民組織でも広く行われていることが指摘できる。とりわけ、カースト組織と女性組織では主要な活動の一つを構成している。青年団や宗教組織でもとりあげられている。この活動の主要な内容は奉仕すなわち困窮者に対する支援活動であり、教育活動を実際に進めている組織は少数である。「その他」の活動内容は、職業訓練、労働組合運動、協同組合活動、政党活動などである。女性組織と「その他組織」ではこれらの活動の比重が大きい。前者では手芸などの職業訓練

が組織されている。後者には上記の多様な活動が含まれている。

最後に、住民組織と政党との連携状況および市議との接触状況を、表3で確認しておこう。一部の住民組織は支持政党の下部組織と連携し、集票・宣伝活動に協力している。政党との連携とはこのことを指す。政党との連携を報告した38組織の約半数を青年団が占めている。また、若干の宗教組織、教育・福祉組織、カースト組織も政党と連携している。他方、女性組織と貯蓄組織は政党との繋がりが希薄である。調査時点ではインド国民会議派が優勢であるが、その後インド人民党がスラム地区においても大きく勢力をのびしている。その他の政党にはインド共産党 (Communist Party of India) とシヴ・セナーが各々一つずつ含まれている。

市議との接触はより日常的かつ具体的な問題解決のために行われている。市議と接触した80組織のなかでは、青年団と教育・福祉組織の比重が大きい。この分野においても女性組織と貯蓄組織の役割は小さい。住民が市議に求めるものは、都市基本サービスの維持・改善、医療援助、治安維持、法的支援、およびその他のアドバイスなどである。とりわけ、ゴミ回収や上下水道などの基本サービスの維持・改善は、スラムの衛生環境を直接的に左右するだけに、住民の市議に対する最も重要な要求事項となっている。

以上のように、住民組織の一部は政党や市議と繋がりをもち、住民の政治的圧力団体として機能している。住民組織側の要求事項は、住民の日常生活と直接的にかかわる事柄を主体としている。他方、国・州・自治体レベルの政治変動が政党や市議との繋がりを媒介として、住民組織の政治行動を大きく規制する事態も発生している⁽²⁰⁾。また、一部の青年団は市議や州議員の働きかけにより形成されているとのことである⁽²¹⁾。このように、住民組織と政党・市議との政治的関係は双方向に働くことに留意する必要がある。

表3 スラム住民組織の政治的活動状況

(単位:組織, かつこ内%)

タイプ	政党との連携					市議との接触					
	Cong (I)	BJP	JD	その他・ 不明	計	基 サービス	医 療	保 護・ 法的援助	アドバイス	その他・ 不明	計
青年団	8 (44.4)	6 (33.3)	3 (16.7)	1 (5.6)	18 (100.0)	10 (25.6)	3 (7.7)	2 (5.1)	15 (38.5)	9 (23.1)	39 (100.0)
女性組織	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (100.0)	1 (100.0)	1 (20.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (20.0)	3 (60.0)	5 (100.0)
宗教組織	5 (83.3)	1 (16.7)	0 (0.0)	0 (0.0)	6 (100.0)	3 (33.3)	0 (0.0)	2 (22.3)	1 (11.1)	3 (33.3)	9 (100.0)
カースト組織	3 (75.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (25.0)	4 (100.0)	3 (42.9)	0 (0.0)	0 (0.0)	3 (42.9)	1 (14.3)	7 (100.0)
貯蓄組織	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (100.0)	0 (0.0)	1 (100.0)	1 (50.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (50.0)	0 (0.0)	2 (100.0)
教育・福祉組織	5 (83.3)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (16.7)	6 (100.0)	6 (37.5)	4 (24.0)	1 (6.3)	2 (12.5)	3 (18.8)	16 (100.0)
その他	0 (0.0)	1 (50.0)	0 (0.0)	1 (50.0)	2 (100.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (50.0)	0 (0.0)	1 (50.0)	2 (100.0)
計	21 (55.3)	8 (21.1)	4 (10.5)	5 (13.2)	38 (100.0)	24 (30.0)	7 (8.8)	6 (7.5)	23 (28.8)	20 (25.0)	80 (100.0)

(注) かつこ内数値は組織数に占める上段数値の比率。

Cong (I)はCongress (I) (インド国民会議派<インディヤン派>), BJPはBharatiya Janata Party (インド人民党), JDはJanata Dal (人民党)の略。

(出所) 表1に同じ。

第3節 アムダーヴァードのスラム・ネットワーク計画

スラム・ネットワークの概念は、1980年代後半のインドールでのスラム改善事業の過程で形成され、その後のヴァローダラーの実験を経て、90年代半ばのアムダーヴァード市での実験に引き継がれた。アムダーヴァードにおける実験の結果は、今後のスラム開発戦略に大きく影響するものとおもわれる。アムダーヴァードにおける同計画はいまだ完了していないが、事業の成否はスラム改善事業以降の懸案である住民の組織化と住民参加を実現できるかどうか、換言すると、開発の受け皿組織としての住民組織を形成できるかどうかにかかってこよう。インドの都市部には農村部の村落パンチャーヤトのような開発の受け皿組織として機能できる住民組織が制度化されていない。さらに、スラムにおける既存の住民組織は生活防衛を主体としたものであり、住民には開発の受け皿組織を形成するためのノウハウが蓄積されていない。このため、受け皿組織の形成にあたっては、NGOからの強い働きかけが必要とされている。本節ではアムダーヴァードのスラム・ネットワーク計画を事例として、住民の組織化と機関ネットワーク形成の経緯を跡づけ、それらの問題点と課題を検討する。

1. 経緯

アムダーヴァード市は人口330万人のインド第7位の大都市で、スラム人口は同市人口の約30%を占めている（1990年）。急激な都市化のなかで都市環境の悪化が指摘されて久しいが、有効な対応がなされず、このためインドの大都市のなかでも居住環境の劣る都市に位置づけられてきた。

アムダーヴァード市自治体（Ahmedabad Municipal Corporation）⁽²²⁾でスラム・ネットワーク計画がとりあげられる直接のきっかけとなったのは1994年11月に南グジャラートのスラト市で発生したペスト騒動であった。発生後わ

ずかな期間に多数の死者をだした同騒動はゴミ回収の失敗が原因とされたために、全インドの都市自治体を震撼させた。ゴミ回収は都市自治体の業務となっており、いずれの自治体でもゴミ回収事業の見直しを迫られた。とりわけ、スラト市の間近に位置し、ペスト禍の飛び火が心配されたアムダーヴァード市自治体に与えた衝撃は大きかった。

さらに、アムダーヴァード市の企業家が同市の環境改善に意欲的であったこともスラム・ネットワーク計画の導入を早める要因となった。同市は1991年に本格的に始動した経済自由化政策以降、インド各地で展開された外資導入競争に遅れをとっていた。その要因の一つとして都市環境（とりわけ衛生、景観、スラム住区）の劣悪さが数えられていた。同市の企業家は、スラム・ネットワーク計画を外資導入の促進に間接的に役立つものとして積極的に評価した。

ペスト禍直後の1994年12月にパーリックはアルヴィンド・ミル（Arvind Mills, アムダーヴァード市を拠点とする民間紡績工場）にスラム・ネットワーク計画の話をもちかけた。95年4月、趣旨に賛同したアルヴィンド・ミルとの間に覚書が取り交わされた。この時点では自治体の参加は確定していなかったが、同計画の第1期事業は予定どおり95年5月に開始された。自治体の参加は95年11月に確定した。この結果、95年12月末までに同計画への参加機関はほぼ出揃い、機関ネットワークの構成は以下のように確定した。

第1は、スラム・ネットワーク計画の発案者パーリックである。アムダーヴァード市においても彼が同計画の基本方針を作成し、参加諸機関のネットワーク化を進めた。また、アルヴィンド・ミルとの覚書にしたがい、計画全体の舵取りとともに、建築技師の総帥として土木事業の設計も担当した。

第2は、企業集団のアルヴィンド・ミルである。同計画を軌道に乗せるのに大きな役割を果たすとともに、民間企業特有の効率性と迅速性により、計画の進行を速めた。1995年12月に、同計画に専従できる機関として、「スラム救援のための戦略的援助連合」(Strategic Help Alliance for Relief to Distressed Areas: SHARDA, 以下シャルダーと略)信託を設置した。これ以降、シャルダー

がアルヴィンド・ミルに代わり同計画にかかわった。

第3は、アムダーヴァード市自治体である。同自治体の財政状態は1990年代前半の財政改革の成功により90年代半ばには好転していた。同自治体のコミッショナーは経済のグローバル化に対応した同市の国際化・近代化を標榜し、都市環境の改善にも意欲的であった。同自治体はスラム・ネットワーク計画の最終目標を7年以内にアムダーヴァード市の全スラムを改善することにおいた。

第4は、スラム住民である。第1期のパイロット・プロジェクトの候補地として、同市北部のサンジャイ・ナガル (Sanjay Nagar, 「サンジャイ〈後述〉の街」の意味) が選定された (図2)。住民は一定の自己負担のほかに、コミュニティ開発に対応する住民向上委員会、女性委員会、青年団などの住民組織の形成に積極的にかかわることが期待された。

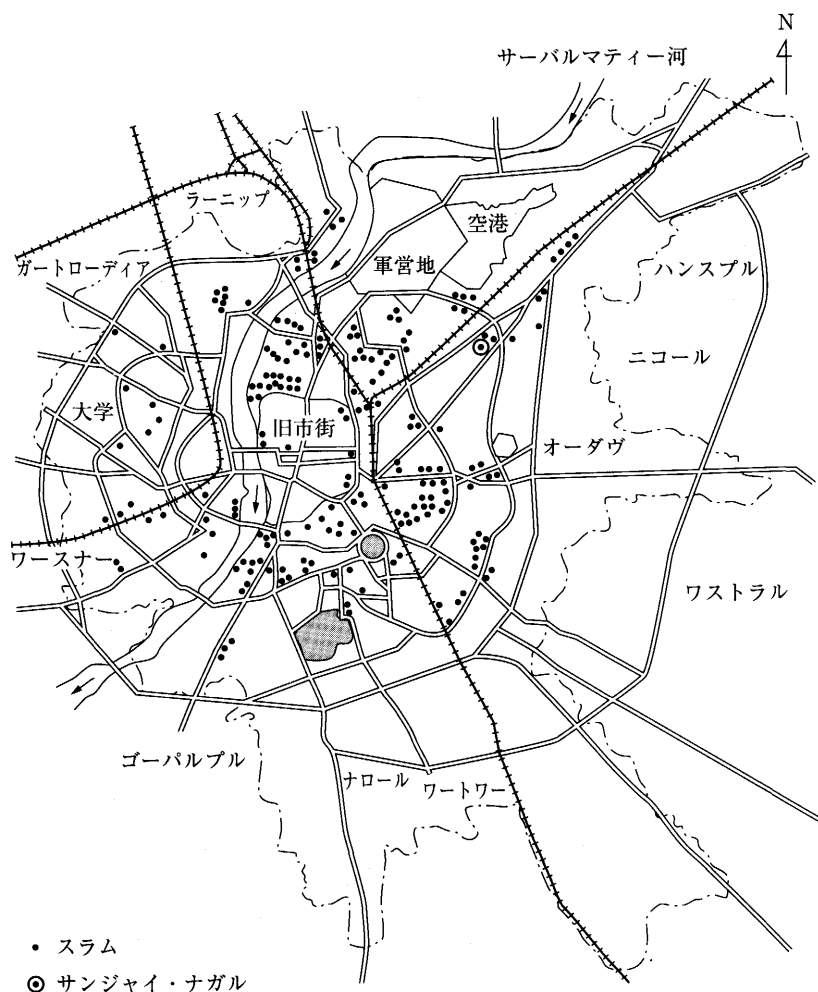
第5は、コミュニティ開発を担当するNGOのサート (SAATH, 「一緒」の意味) である。サートは1989年に発足した小規模かつ無名のNGOで、同市南西部のワースナー地区のスラムでコミュニティ開発に従事してきた。その実績が評価され、95年8月に同計画に参加することになった。

第6は、スラム住民への短期融資を担当するNGOの自営女子協会 (Self-Employed Women's Association: SEWA) の銀行部門、通称セーワー (「奉仕」の意味がある) 銀行である。1978年に設立されたセーワーは、短期融資を軸に女性の経営能力の開発と組織化に貢献してきた。スラム・ネットワーク計画のなかでのセーワー銀行の役割は、スラム住民に貯蓄慣行を浸透させることと、これを確認したうえでの短期融資の2点におかれた。そのための資金は、住宅・都市開発公団から引き出されることになった。

2. 第1期事業——サンジャイ・ナガルでの実験

1995年末までに主要な参加機関は出揃い、また各々の分担も一応明らかになった。こうして、96年の年頭から第1期事業が動き始めることになった。

図2 アムダーヴァード市域図



(出所) Parikh [1995, p. 82].

途中で紆余曲折はあったが、第1期事業は97年3月に無事完了した。第1期事業の経緯を以下にまとめ、その問題点と課題を検討しておこう。

(1) サンジャイ・ナガルの前史

第1期事業の候補地となったサンジャイ・ナガルの歴史は比較的新しい。同スラムは3本の道路に挟まれた面積約2ヘクタールほどの三角地片に位置している。この地片は民間綿紡績工場の所有地であったが、1971年のインド・パキスタン戦争の動乱の際に、ワーグリー (Waghri, 社会的教育的後進諸階級に指定されているカーストの一つ) 17家族が移り住んだのが不法占拠の始まりだといわれている。その後、76年に同地片は都市計画の一環として公民館の建設用地として自治体に移譲された。住民は70年代後半に強大な政治権力をもったサンジャイ・ガーンディー (Sanjay Gandhi, インディラ・ガーンディーの次男) にちなんで、同スラムをサンジャイ・ナガルと呼んだ。最初の移住者たちは当初他者の移住を阻止していたが、80年頃から権利金 (Pugree と呼ばれる) を徴収し新たな移住者を受け入れ始めた。自治体はしばらくの間この不法占拠に対してなんらの措置もとらなかったが、81年にはいってブルドーザーによる住宅の撤去を行った。住民は撤去後再び仮設住居を建造したので半年後に再撤去が行われた。その半年後、3度目の撤去が目前に迫ったときに、住民は法的手段に訴えることにした。弁護士の指示にしたがい、自治体を相手どり代替住宅要求の訴訟を起こした。裁判所は住民の要求を認可し、自治体に対してグジャラート・スラム撤去局 (Gujarat Slum Clearance Board, 72年に州政府の設置した機関で、スラム撤去・移転計画の執行機関として機能した) と連携し対処するように命じた。スラム撤去局により代替住宅が準備されたが、自治体は住民の移転に必要な手続きをとらなかった。

(2) サンジャイ・ナガルの社会経済構造

第1期事業の開始に先立ち、1995年9月から96年2月にかけてシャルダーとサートにより、サンジャイ・ナガルの社会経済調査が行われた (SAATH

[1996])。調査時点での同スラムの世帯数は181, 人口は1133人であった。平均世帯員数6.26人は、アムダーヴァード県都市部の5.18人, 全インド都市部の5.49人を大きく上回っている。規模の小さなスラムにおいては, 特定の社会集団がスラム人口の過半数を占めることが多い。サンジャイ・ナガルもこのようなスラムの一つで, ワーグリーが人口の83.7%, チャマール (Chamar, 指定カーストの一つで皮革加工を「伝統的」職業とする) が12.2%, バルワード (Bharwad, 社会的教育的後進諸階級の一つで家畜飼育を「伝統的」職業とする) が残り を 占めている。これら 3 集団はいずれも社会経済的に後進的な社会集団をなしている。

識字率は男子が58.3%, 女子が38.6%であり, とともに州 (男子73.1%, 女子48.6%) はもちろんのこと, 全インドの平均値 (男子64.2%, 女子39.3%) をも下回っている。とりわけ, 男子の識字率が低い。もちろん, 就学の普及にともない若年層の識字率はかなり上昇してきているが, それでも7~14歳の就学年齢層の識字率は男子が74.5%, 女子が67.4%にすぎず, 改善の余地が大きい。また, 就学者の場合も就学年数は概して短く, 単科大学 (College) はもちろんのこと, 高校 (11・12学年) への進学者もほぼみられないのが現状である。

このような就学構造は彼らの年齢層別労働参加率および就業構造と大きくかかわっている。年齢層別の労働参加率は, 男子の場合, 20~24歳が97.2%, 25~34歳が96.3%, 女子の場合は各々87.4%と82.8%を示している。また, 5~14歳および15~19歳の非就学者に占める同比率は, 男子の場合, 各々43.9%と86.9%, 女子が各々66.5%と75.3%となっている。非就学の若年層, および女子の労働参加率が高いのは, 他の社会経済的な後進集団と共通する特徴である。

就業構造にも後進的な性格が色濃く反映している。男子就業者の42.2%, 女子就業者の73.0%が街頭での野菜売りに従事していることがそれである。カーストと「伝統的」職業との繋がり は, 多くのカーストにおいては解体している。しかし, 現在においても社会的上昇機会の不足により, 不浄職ある

いは収入の少ない「伝統的」職業から離れられない「指定カースト」や「社会的教育的後進諸階級」が存在する。サンジャイ・ナガル人口の圧倒的多数を占めるワグリーもその一つであり、カースト成員の多くが「伝統的」職業である野菜売りに従事している。公務職・私企業の被雇用者は男子就業者の19.5%、女子就業者の4.1%を占めるが、これらは職階の低い肉体労働が主となっている。また、男女ともに就業者の約10%が熟練のいる皮革加工に従事している。残余の就業者、すなわち男子の28.1%、女子の12.2%はその他の非熟練業種や雑業についている。10代の就業者の間では、雑業の比重が大きい。また、20代から40代へと年齢が上がるにつれて野菜売りの比重も増加する。これは識字率とも関連しており、非識字者の就業者の間では、野菜売りの比重が圧倒的に高くあらわれている。全体として、就業者は男女ともに肉体労働中心の自営業に偏向しており、いわゆるホワイト・カラー職への就業者はみられない。

この調査では冠婚葬祭費を除く1カ月当たりの世帯支出額のデータがとられている。それによると、平均支出額は2806ルピーとなっている。世帯支出額が4001ルピー以上の世帯数は全体の20%、2000ルピー以下の世帯数は全体の22%で、残余の58%の世帯数は2001～4000ルピーの範囲にある。仮に世帯支出額が世帯所得額と対応しているとすれば、ほとんどの世帯は計画委員会の作成した公的な貧困の定義（1人1日当たりの必要最低摂取熱量を規定し、それ以下の熱量しか摂取できない層を個人所得を基準に割り出している）からは貧困世帯とみなされないが、その日暮らしに近い経済状態から抜け出ているわけでもない。

(3) 住民参加の経緯と態様

第1期プロジェクトの候補地としてアムダーヴァード市内に点在する35スラムが第1次選考の対象とされた。これらはいずれもアムダーヴァード市の所有地に形成されたスラムであった。候補地は、住民に自己負担の準備のあること、社会経済状況ができるだけ劣悪なスラムであること、アルヴィンド・

ミルの被雇用者が居住していること、の3基準をもとに絞り込まれた。その結果、4スラムが最終選考に残ったが、うち3スラムについては市議からの強い反対⁽²³⁾があり、第1期プロジェクトの最終候補地はサンジャイ・ナガルに決定された。当時のサンジャイ・ナガルの共同施設は10席の共同便所のみであり、家屋はすべてカッチャー(板やトタンを組み合わせた非恒久的な家屋構造)であった。アルヴィンド・ミルの被雇用者は3人居住していた。アルヴィンド・ミルは、被雇用者が雇用関係(一種のパトロン・クライアント関係)を背景に、アルヴィンド・ミルの意向をくみとり、住民の合意形成および受け皿組織形成の過程で主導的な役割を果たすことを期待した。実際、サンジャイ・ナガルが候補地として絞り込まれる過程で、アルヴィンド・ミルの被雇用者(ワググリーに所属)は住民の代表の一人として、他の指導的立場にある住民とともに、住民内部の調整と対外折衝の窓口として機能した。

サンジャイ・ナガルには、スラム開発戦略のなかで合意形成および受け皿組織として期待された青年団や女性組織は存在していなかった。短期間の候補地絞り込み過程のなかで、アルヴィンド・ミルやサートに対応したのは、普段から住民に尊敬され、社会的影響力をもつ年長者のグループであった。スラム・ネットワーク計画に対するこれら指導者の支持をとりつけることが、初発の時点での最も重要な課題をなした。アルヴィンド・ミルの被雇用者はこの過程で重要な役割を果たした。

ワググリーとチャマルの年長者が住民代表を構成したが、彼らに対する住民の信頼は、必ずしもカーストをベースとしたものではなかった。ただし、同スラム人口の圧倒的多数がワググリーに属していたことは、住民の合意形成を容易にする重要な要因となった。カーストの紐帯を活用することができたためである。ワググリーの動きに合わせて、チャマルやバルワードも前向きの姿勢を示し始めた。このように、サンジャイ・ナガルにおける住民の合意形成過程は、スラム開発戦略の想定する方法とは大きく異なるものであった。

もっとも、自治体が正式に参加するまでは、住民の合意も暫定的な性格し

かもちえなかった。同スラムの土地は自治体の所有地なので、自治体が住民の土地使用を認可するまでは、環境改善に着手できなかった。自治体はスラム・ネットワーク計画への正式参加とともに、サンジャイ・ナガルの住民に対して、10年間の土地使用を認可した。この自治体の認可により、同計画は大きく動きだすことになった。

第1期事業における参加機関の出資額は、当初、サンジャイ・ナガルを含む4スラムの3300世帯を対象として想定していたので、表4のように決定されていた。この段階では、アムダーヴァード市自治体が総予算2501万ルピーの40.7%，スラム住民とアルヴィンド・ミルが各々27.7%，サートが3.9%の分担をするようになっていた。費用内訳では住民の出資は環境改善の一部と

表4 スラム・ネットワーク計画における参加機関の費用分担
(単位：万ルピー、カッコ内%)

費 目	参加機関の費用分担				
	自治体	スラム住民	アルヴィン ド・ミル	サート	計
物理的改善	660 (33.4)	660 (33.3)	660 (33.3)	— (—)	1,980 (100.0)
測量	10 (100.0)	— (—)	— (—)	— (—)	10 (100.0)
設計・顧問料	40 (100.0)	— (—)	— (—)	— (—)	40 (100.0)
常備編成	76 (70.0)	— (—)	32 (30.0)	— (—)	108 (100.0)
コミュニティ開発	231 (70.0)	— (—)	— (—)	99 (30.0)	330 (100.0)
管理組合費	— (—)	33 (100.0)	— (—)	— (—)	33 (100.0)
計	1,017 (40.7)	693 (27.7)	692 (27.7)	99 (3.9)	2,501 (100.0)
受益家族当たり費用と その分担額 (ルピー)	3,081	2,100	2,099	300	7,580

(注) この費用分担は第1期事業の受益家族数を3300家族と仮定して算出された。

(出所) アルヴィンド・ミルから入手。

住宅基金，サートの場合はコミュニティ開発の一部にあてられていた。また，受益世帯当たりの経費は7580ルピーと見込まれ，このうち2100ルピーを住民が自己負担することになった。

上記した理由により，第1期事業はサンジャイ・ナガルのスラムに限定されることになった。アルヴィンド・ミルが計測・設計を担当したほか，環境改善やコミュニティ開発でも主要な出資主体となった。しかし自治体の出資額は僅少であった。そのため，サンジャイ・ナガルでの参加機関の出資構成は，表4に示したものと大幅に異なった。ただし，住民の自己負担は2100ルピーのままであった。

住民の自己負担分はシャルダーに払い込まれるようになっていたが，払込みは遅れがちであった。一部の世帯は払込みを拒否したので，説得に多大な時間を要した。また，同スラム内で複数の家屋を「所有」し，その一部を貸し出していた人々は，「所有」家屋全体について2100ルピーの自己負担を主張した。しかし，より重要な問題は，大多数の世帯にとって自己負担金の準備は容易ではなかったことである。

シャルダーは融資を必要とする住民のために住宅融資機関をいくつかあたってみたが，交渉に失敗した。しかし，セーワールの銀行部門が，融資希望者の口座を同銀行に開設することと，セーワールが融資額をシャルダーへ送金することの二つの条件を付したうえで，融資に同意した。これに対応し，シャルダーは口座開設の側面援助を開始した。結局，65世帯がセーワールから500～2000ルピーほどの融資を受けることになった。シャルダーは融資を受けない世帯に対しても，セーワール銀行に口座を開設するように住民の説得にあたった。これと並行し，サートは住民の信託機関となるサンジャイ・ナガル居住者協会（Sanjay Nagar Residents' Association）の設立に向けて住民に対する働きかけを強めた。

(4) コミュニティ開発

スラム・ネットワーク計画の二本柱の一つをなすコミュニティ開発の実績

と問題点を検討しておこう。サンジャイ・ナガルにおけるコミュニティ開発の指針は社会経済調査結果に基づいてサートにより作成された。サートは、懐妊期間として3年間を見越したうえで、サンジャイ・ナガルにおけるコミュニティ開発の目標を、健康管理、教育の普及、所得改善、住民組織の形成、および住民参加の促進においた。この目標に沿い、健康、教育、所得改善、住民組織形成の4項目につき実行計画が作成された。

健康管理計画では診療所の設置、定期的な診療の実施、ヘルス・ワーカー3人の育成、乳幼児に対する予防接種、結核患者と妊産婦に対する定期検診、が目標とされた。このうち、実現できたのは診療所の設置・運営、ヘルス・ワーカーの育成のみであった。診療所は毎週5日間運営されたが、住民の反応は鈍く、月平均6～7人しか訪れなかった。住民は無料の診療所よりも外部の有料の診療機関・医師にかかるのを好んだ。

教育計画で機能したのは、就学前児童を対象とした保育クラスのみであった。これも、目標を大きく下回る20人ほどの児童しか参加しなかった。当初、目標に掲げられていた成人教育や未就学者を対象としたクラスは開設されなかった。

所得改善計画にいたっては、目標の設定自体が曖昧であり、なにも実施されなかった。これが既存のコミュニティ開発戦略の最も大きな弱点をなしている。環境改善にともない住民の生活様式と支出構造は必ず変化するので、所得改善が果たされなければ、新たな環境での生活を維持することができなくなるからである。所得改善ができなければ、これまでのスラム住宅政策と同様に、居住者の入れ替わり現象（もともと居住者が「居住権」を転売して流出し、その後に経済的に余裕のある階層が流入すること）に結果するであろう。

第1期プロジェクトの完了後、シャルダーは所得改善計画の一環として、男子に対してはタクシー運転、女子に対しては縫製の職業訓練の実施を申し出ている。タクシー運転についてはこれまでに10人の応募があったが、女子の応募者は皆無である。職業訓練の経費は応募者が負担することになっているが、応募しやすいように、シャルダーはローンの提供を約束している。し

かし、住民の反応は全体的に冷ややかであり、所得改善のための糸口はいまだつかめていない状況である。

住民組織については女性組織、青年団、および居住者協会の形成が目標とされた。これら組織のリーダーシップは、コミュニティ開発計画のなかで住民側の代表として機能する人々、すなわち女性組織の場合は女子ヘルス・ワーカー、青年団では男子訓練者が担うものとされた。組織形成の順番としては、まず女性組織と青年団を形成し、その実績のうえに、居住者協会を形成する方式が想定された。女子ヘルス・ワーカーや男子訓練者はスラム・ネットワーク計画の意図をよく理解しているので、彼らがリーダーシップをとる形で居住者協会が形成できれば、組合の運営がスムーズにいくものと考えられた。しかし、実際に機能したのは年長者やカースト組織などの伝統的な機構であり、女性組織や青年団はいまだに形成されていない。居住者協会は、住宅基金の管理および住宅ローンの窓口としての必要性から、伝統的な機構による合意形成を経て形成された。

以上のように、サンジャイ・ナガルにおけるコミュニティ開発計画の成果は全体的に低調であった。その原因は、NGOとしてコミュニティ開発を担当したサートの側と、住民側の双方にある。第1期事業に関しては、サートには実践的な方法論と実行力が欠けていた。サンジャイ・ナガルの世帯調査で住民の社会経済状況についての詳細な情報を収集しながら、それらを住民の組織化に役立てることができなかった。また、住民側には住環境の物理的改善を最終目標とみなす傾向があり、住民の合意形成や開発の受け皿としての住民組織を形成・発展させることの意義が軽視されがちであった。この結果、コミュニティ開発に対する住民の関心は当初から希薄であった。

(5) 機関ネットワークの機能と問題

最後に、スラム・ネットワーク計画のもう一つの柱をなす機関ネットワークの機能と問題点を整理しておこう。スラム・ネットワーク計画への参加機関の組み合わせはインドール、ヴァローダラー、アムダーヴァードで各々異

なっている。アムダーヴァードにおける機関ネットワークの特徴は、企業家集団と都市自治体が主導的な役割を果たしたところにある。企業家集団と都市自治体の掲げる目標には共通点があるものの、両組織の行動原理と機能には大きな違いがあった。

グジャラート州における一部企業家集団は、これまでに社会事業の分野でも多種の活動を行ってきた実績があり、地域社会の尊敬を勝ちえてきた。今回の活動もその一環をなすものであるが、同時に経済のグローバル化に企業家集団として対応する措置でもあった。企業家集団は時間と効率を重視する行動原理をもち、政府・自治体事業の官僚的・非効率の体質には批判的であった。そのため、機関ネットワークについても、民間の活力を重視し、政府・自治体の役割を最小限に抑えようとの構想をもっていた。

自治体はスラム・ネットワーク計画をとおしてアムダーヴァード市を国際都市に発展させようとの思惑をもっていた。これまでに自治体がスラム対策事業を推進してきた経緯もあり、自治体は同計画の主導権を握ることに熱心であった。また、国際機関からの財政援助に対しては積極的な姿勢を示していた。

企業家集団と自治体の協調体制の創出が、アムダーヴァードにおける機関ネットワークの中心的な課題をなした。しかし、両者の関係は当初から問題をはらむものであった。その原因の一つに、自治体側における決定・施行の遅延をあげることができる。辣腕のコミッショナー(Commissioner)⁽²⁴⁾が随所で指導性を発揮したにもかかわらず、同計画への正式参加の決定までに約8カ月間の時間を要しているし、その後の機関ネットワークの運営においても、自治体の対応は遅れがちであった。運営委員会や総会での審議など、重要決定については自治体の機構上やむをえない側面もあるが、やはり基本的な問題は同計画へのかかわりのなかでも官僚的な対応が改善されなかったことにある。このため、小さな決定にも多大の時間を要し、これが計画全体の進行を大幅に遅らせた。また、民間の建築技師が基本設計を行うことに対する、自治体側技師の反発は非常に大きかった。自治体内部の諸部局とりわけ土地

管理部や土木設計部の関係者がパーリックの土木設計に対して、いやがらせととれる諸種の設計変更を強要したために、シャルダーと自治体の関係が陰悪化した。

さらに、第1期事業が開始され自治体内部の体制が整ってくるとともに、自治体に同計画の機関ネットワークを再編しようとする動きが出てきた。自治体は他の参加機関への相談なしに国際援助機関に資金援助の打診を行うとともに、シャルダーの動きを牽制し始めた。自治体主導の機関ネットワークの模索が開始され、シャルダーとの関係は修復が不可能なほど悪化した。こうして、第1期プロジェクトの完了とともに、1997年6月にシャルダーとパーリックはスラム・ネットワーク計画から事実上離脱することになった。自治体はシャルダーに代えライオンズ・クラブ（Lions Club）を参入させ、新たな機関ネットワーク（他の参加機関はサートとセーワー銀行部局）の主導権を掌握した。しかし、この機関ネットワークの再編は、参加民間機関の単なる入れ替えにすぎず、第1期事業における反省点が踏まえられていない。自治体の官僚的体質の改善と民間の活力の十分なる活用が実現できなければ、所期の目的は達成できないであろう。スラム・ネットワーク計画は緒についたばかりであり、実効性のある機関ネットワークを形成するためには、まだ多くの試行錯誤が必要であるとおもわれる。

おわりに

インドのスラム開発戦略、とりわけその住宅政策は1980年代に転機を迎えている。それ以前は基本的に中央・州政府主導型で進められてきた。この住宅政策が硬直的かつ非効率であることは、すでに60年代の後半から意識されていた。この関連で住民参加の必要性が住宅金融制度の設立などとともに強調された。70年代にはいると、住宅・都市開発公社や住宅開発融資公社の設立をみるが、低所得層はこれらの制度金融とは無縁であった。その後、非常

に大きな変化が90年代にはいり生じた。91年に本格的に開始された経済自由化政策がそれである。この政策転換により、産業統制は緩和され、外資導入と民営化が大規模に進展した。92年の憲法改正は、この一連の流れのなかに位置づけられるものである。

この新たな時代状況のなかで、都市自治体の機能と権限に関する自由裁量の範囲はより拡大していくものとおもわれる。都市自治体の役割は行政サービスの分野でも、またスラム開発事業においても、スラム・ネットワーク計画にみるように確実に増大している。この流れのなかで、都市自治体と住民組織の関わり方もみなおされている。また、機関ネットワークの広がりにもるように、自治体がNGOさらには民間企業と協力体制を構築する必要性も増大している。

アムダーヴァードの第1期事業における機関ネットワークは、自治体とシャルダーの関係悪化のまま終了した。現在、自治体は第2期プロジェクトの候補地として10あまりのスラムを選定し、最終的な絞り込みを行っている。また、自治体の所有地に形成されたすべてのスラムに同計画に関するパンフレットを配布し、スラム住民の意向を打診している。基本設計は自治体の土木設計部が担当し、国際援助機関からの資金援助をにらみながら、同計画を大規模に展開するための準備にはいつている。しかし、自治体が第1期事業における反省点を踏まえ内部改革を進めないかぎり、第2期事業においても所期の成果は期待できないであろう。

スラムではその時々必要に応じて多様な住民組織が形成されている。協同組合登録法に登録される住民組織は少数であり、大多数の住民組織はインフォーマルな形態をとっている。規模の大きなスラムでは通常複数の住民組織が形成されているが、規模の小さなスラムではカースト組織以外の住民組織をもたない場合もある。サンジャイ・ナガルはこのケースにあたる。スラムの住民組織は概して短命である。当面の目的が達成されればその住民組織は解消される。ヴィカースの調査したスラム住民組織の創設年が1980年代に集中しているのはそのためである。住民組織は宗教、貯蓄、カースト、青年

団、女性組織などに分類できる。貯蓄組織以外の住民組織の活動は、複数の分野にわたることが多い。多くの住民組織は、なんらかの宗教活動に携わっている。また、講や市議との接触など、いわゆる生活防衛にかかわる活動もスラム住民組織の重要な機能の一つをなしている。

1980年代のスラム開発戦略以降、スラム住民の合意形成と受け皿組織の必要性から、青年団と女性組織の育成が強調されてきた。ヴィカースの調査にみるように、青年団はスラム住民組織のなかで最大多数を占めており、女性組織数を合わせると過半数を超えている。しかし、これまでにコミュニティ開発に携わってきたサートやヴィカースからの情報を総合すると、開発戦略の受け皿組織として機能を開始したのは、NGOの働きかけによって育成された少数の青年団や女性組織のみであって、既存の青年団や女性組織がそのままの形で合意形成や受け皿組織として機能した例はない。このように、現状では開発戦略の受け皿組織の形成は、NGOなどの外部機関からの強い働きかけのもと、行われている。サンジャイ・ナガルの事例も例外ではない。

サンジャイ・ナガルの事例からも明らかなのは、スラム開発や諸種の制度変革に対処できる住民組織には、従来の生活防衛型住民組織とは異なる動機づけと結合力が必要だということである。農村部では村落パンチャーヤトが制度化されているが、都市部には開発の受け皿組織として機能できる住民組織は制度化されていない。しかも、スラム住民には開発を取り込むために動員できる資源や法的知識を含むノウハウが不足している。このため、フォーマルな受け皿組織の形成は、NGOなどの外部機関からの強い働きかけのもと、行わざるをえないのが現状である。スラム開発や制度変革を取り込む組織を形成できるかどうかは、これ以降、スラム住民の社会経済発展に大きな影響を与えていくであろう。また、既存の住民組織間での役割分担の再編や協力関係の強化なども、法律面での対応の強化とともに、これ以降の社会経済的発展に不可欠な条件になろう。

〔注〕

- (1) インドにおけるスラムの定義は都市自治体により若干異なっている。一般的なスラムの定義は、(1)不法占拠地に建築された住宅群であること、(2)条例の定めた建築基準を満たさない住宅群であること、の2項目により規定されている。
- (2) 現在、都市自治体は地方自治の基礎単位の一つとして法制化されている。その起源はイギリス統治下の19世紀後半にある。しばらくの間、自治体の執行機関は官僚や官選委員に占められていたので、地方自治への住民参加（具体的には民選委員数の増大や重要ポストの獲得）と執行機関の権限拡大は、イギリス統治下で繰り広げられた民族・独立運動の政治目標の一つをなした。独立により国民国家は実現されたが、しばらくの間、都市自治体の機能と権限にはほとんど変化がみられなかった。都市自治体の機能と権限は以前と同様に州法で規定されたために、都市自治体の財政・行政上の自主性も大きく制約されたままであった。都市化の進展のなかで行政サービスは悪化の傾向さえ示した。この危機的な状況を打開するために、1992年に憲法改正が行われ、都市自治体の機能と権限の一端が憲法で規定されることになった。
- (3) 憲法の243W項は州議会に対して、都市自治体へ以下の18項目の業務(都市計画、土地利用・建築規制、社会経済発展計画、道路・橋、水供給、公衆衛生、消防署、環境保全、弱者階級の保護、スラム改善・改良、都市貧困撲滅、公園・広場の確保、文化・教育の促進、斎場・墓地、家畜保護施設、出生死亡記録の維持、公共施設、屠場・製革所の規制)を委託する権限を与えた。また、州議会に対して、より大きな権限を都市自治体に付与するよう求めた憲法243X項により、州政府が望むならば、都市自治体の徴税および料金徴収の裁量権を拡大することが可能となった。さらに、憲法243Y項は州財政委員会が都市自治体の財政状況を検査し、改善のための勧告を州知事に対して提出することを義務化した。
- (4) カースト・パンチャーヤトはカーストの伝統的な裁定機関である。基本的にカーストの規範を維持するための機構であり、違反者に対しては制裁措置がとられる。カースト内部あるいは他宗派・カーストとの間で生じる諸種の紛争の処理にあたる。
- (5) カースト団体は、イギリス統治期および独立以降の諸種の制度変革に対応するために、19世紀後半以降に形成されるカースト組織である。社会経済的上昇を目的に、カースト規範の再編、教育・福祉活動の充実、またそのための啓蒙活動を推進している。カースト団体の諸活動の多くは、集団としての新たなアイデンティティの確立に収斂するものであった。
- (6) インドの大都市は、イギリス統治期あるいはそれ以前に中心街をなした旧市

街と、独立以降に展開した新市街により構成されている。ちなみに、本章が事例研究の対象とするアムダーヴァード市では、旧市街と新市街の住民組織の形態に大きな違いがある。

旧市街にはポール（原意は「門」と呼ばれる軍事・防衛の機能性の高い居住形態がある。ポールとは、出入り口として一つないし二つの門を備え、頑丈な外壁に囲まれた家屋の集合体を指す。十数世帯のものから、1万人を超える人口を抱えるものまで大小さまざまである。大規模なポールは諸宗派・カーストの住人により構成されるが、商人カーストの住区はポールの中心部、社会的序列の低い職人・サービスカーストは周辺部、その他の集団は両者の中間地域に居住するパターンが一般的である。ポールの住民組織であるポール委員会は都市自治体の住民サービスがいきとどかない場合、共同井戸・便所の建設と維持、ゴミ処理の手配などを行う。

新市街では住宅協同組合の形態をとる集合住宅が一般的である。協同組合は供託金の管理・運営のほか、一定の住民サービスを組織する。ここでも行政による住民サービスの欠如を補う形で、水源の確保、下水施設の建設・管理、ゴミ処理の手配を行う。

もともと都市自治体の住民サービスにはサービス区域、効率、恒常性の面で大きな問題があるため、旧市街、新市街を問わず、集合住宅の住民組織が一定の住民サービスを組織することは一般的にみられる。

- (7) これまでの都市研究の主流をなしてきたのは、国勢調査や全国標本調査などに依拠した都市化の形態（都市化率、都市成長のパターンとその地域格差、移住の動向など）研究である。India [1988], National Institute of Urban Affairs [1988]などの政府や民間研究所の報告書のほか、多数の研究書が刊行されている。
- (8) 都市開発政策は中央・州政府、都市自治体、都市開発庁など諸種のレベルで策定されてきた。とりわけ、住宅政策については、Basu [1988], Mehta and Mehta [1989], Pugh [1990]など研究書も多い。
- (9) 都市行政については、州政府と都市自治体の役割分担、コミッショナー制や市長制の機能と問題点の分析が中心的な課題となった。例えば、Oldenburg [1978], Pinto [1984], Ravindra [1996]など。
- (10) 住宅組合の事例研究はそれなりに存在するが、それ以外の都市住民組織の研究は散発的にみられるのみである。開発や自治とのかかわりで制度化された住民組織が都市部に存在しないために、研究蓄積が乏しいものとおもわれる。グジャラートについては、伝統的な住宅構造と住民組織を取り扱ったPramar [1989]がある。
- (11) 開発とのかかわりでスラムの住民組織を分析しているのが、Thudipara [1993], Reddy [1996]などである。スラム社会の定性的側面に焦点を合わせた

研究に、Mohammad [1983], Rao [1990] などがある。しかし、分析の枠組みに難点があり、スラム住民組織のダイナミズムが捉えられていない。

- (12) ケンブリッジで建築の教育を受けたパーリックは、1980年代にマディア・プラデーシュ州のインドール市で低所得層向けの家屋建設計画にかかわるなかで、既存のスラム改善事業の欠陥を克服する試みとして「スラム・ネットワーキング」を提唱した。彼は現在、アムダーヴァード市に建築事務所を構え、フリーランサーの建築技師としてアムダーヴァードのスラム・ネットワーク計画にも参画している。
 - (13) SAATHのプロジェクト・コーディネーター、Robert Davidからの聞き取り（1998年3月）。
 - (14) VIKASのプロジェクト・コーディネーター、Meena Jagtapからの聞き取り（1998年3月）。
 - (15) インド憲法は歴史的被差別集団に対して優遇措置をとるよう規定している。代表的な優遇措置は議会、高等教育機関、公務員職などの分野で認定された被差別集団に対して一定の席数を保障する留保政策であり、この対象として中央政府はインド総人口の16%を占める不可触民カーストを指定カースト、8%の部族民を指定部族に認定した。さらに、これらには属さないけれども、憲法により保護対象とされているその他後進諸階級（Other Backward Classes）の認定と優遇措置の確定は、各州の裁量に任せられた。グジャラート州ではその他後進諸階級は社会的教育的後進諸階級と表現された。議会、高等教育機関、公務員における留保席数の比率はこれら集団の全国（連邦関連留保）あるいは州（州関連留保）における人口比が基準とされた。
- 指定カースト、指定部族、その他後進諸階級（社会的教育的後進諸階級）の後進性は基本的な部分では共通している。資産の欠如や所得水準の低さなどの経済的要因、劣悪な居住環境や低教育などの社会的要因が後進性の主因をなしている。指定カーストの場合にはこれらに諸種の不可触差別の存在を加えねばならない。また、指定部族は社会経済的發展に不利な後進地域に分布が集中している。その他後進諸階級は指定カーストや指定部族よりは後進性の度合いが相対的に小さいとされているが、留保政策を代表とする制度的変革の恩恵に浴することがこれまでは少なく、いわば独立後の経済発展や制度的変革から取り残された階層を形成している。ただし、後述するようにその他後進諸階級の認定は州政府の裁量に任されているために、認定されたその他後進諸階級の実質的な社会経済状態には少なからぬ州間格差がみられる。
- (16) VIKASのMeena Jagtapからの聞き取り（1997年9月）。
 - (17) 同上。
 - (18) アムダーヴァード市自治体がスラム・ネットワーク計画第1期事業用に作成したスラムのリスト（1995年度）にはスラムの形成年が記載されている。リス

- トに掲載された35スラムのうち、15スラムは70年代以降に形成されたものである。同自治体は76年に市内全スラムの調査を行ったが、その報告書 (Ahmedabad [1977]) にはスラムの形成年の情報は編纂されていない。
- (19) VIKASのMeena Jagtap, およびSAATHのRobert Davidからの聞き取り (1998年3月)。
- (20) 例えば、アヨーディヤー事件 (1993年にヒンドゥー教徒の聖地アヨーディヤーで発生したモスク破壊事件) などが直接的な引き金となり宗派紛争・暴動が全国に波及する過程で、政治的圧力団体として機能する一部住民組織、とりわけ青年団が積極的・組織的な活動を行ったことが知られている。
- (21) VIKASのMeena Jagtap, およびSAATHのRobert Davidからの聞き取り (1997年9月)。
- (22) アムダーヴァードはスルターン・アフマド・シャー1世により1411年に建設された。その後、1947年の独立までの間にアムダーヴァードは4回にわたる支配権力の交替 (イスラームの独立勢力、ムガル朝、マラーター勢力、イギリス) をみている。独立後の数次にわたる州再編成の結果、1960年にグジャラート州が誕生した。60年から70年まで州都であったアムダーヴァード市は、グジャラート州最大の商工業都市である。
- (23) SHARDAのプロジェクト・コーディネーター、Neeraj Kumarからの聞き取り (1998年3月)。市議には個人の裁量で利用できる若干の予算枠がある。スラムは市議選の際の重要な票田をなしているため、市議の多くはその予算をスラム住区の環境改善 (飲料水用貯水槽設置など) に使用し、票田の確保につとめてきた。このような経緯があるため、スラムの票田を失うことを恐れた市議の一部は、スラム・ネットワーク計画の導入に反対した。
- (24) インドの都市自治体には最高行政責任職としてコミッショナー制をとる都市と市長 (Mayor) 制をとる都市がある。インド西部諸州ではコミッショナー制がとられている。コミッショナーは、州政府に任命され、都市行政に関して強い権限をもつ。

[参考文献]

- Ahmedabad [1977], *Report on Census of Slums in Ahmedabad*, Ahmedabad: Ahmedabad Municipal Corporation.
- Basu, A.R. [1988], *Urban Squatter Housing in Third World*, Delhi: Mittal Publications.
- Bhatt, M.P. and V.K. Chawda [1979], *The Anatomy of Urban Poverty: A Study of Slums in Ahmedabad City*, Ahmedabad: Gujarat University.

- Gillion, K.L. [1968], *Ahmedabad: A Study in Indian Urban History*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- India [1967], *Census of India 1961, Vol. V Gujarat, Part X-A(i) Special Report on Ahmedabad City*, Delhi: Government of India.
- [1988], *Report of the National Commission on Urbanisation*, New Delhi: Government of India.
- Mehta, Meena and Dinesh Mehta [1989], *Metropolitan Housing Market*, New Delhi: Sage Publications.
- Mohammad, Noor [1983], *Slum Culture and Deviant Behaviour*, Delhi: Idarah-i Adabiyat-i Delhi.
- National Institute of Urban Affairs [1988], *State of India's Urbanisation*, New Delhi.
- Oldenburg, Philip [1978], *Big City Government in India: Councilor, Administrator, and Citizen in Delhi*, New Delhi: Manohar Publications.
- Parikh, Himanshu [1995], *Slum Networking: A Community Based Sanitation and Environmental Improvement Programme*, Ahmedabad.
- Pinto, D.A. [1984], *The Mayor, the Commissioner and the Metropolitan Administration (Bombay)*, New Delhi: Vikas Publishing House.
- Pramar, V.S. [1989], *Haveli: Wooden Houses and Mansions of Gujarat*, Ahmedabad: Mapin Publishing Pvt. Ltd.
- Pugh, Cedric [1990], *Housing and Urbanisation: A Study in India*, New Delhi: Sage Publications.
- Rao, R.N. [1990], *Social Organization in an Indian Slum: Study of a Caste Slum*, New Delhi: Mittal Publications.
- Ravindra, A. [1996], *Challenges of Urban Local Government*, Late Shri C.D. Barfiwala Memorial Lecture, Mumbai (Bombay): All India Institute of Local Self Government.
- Reddy, A. Malla [1996], *Slum Improvement: The Hyderabad Experience*, Delhi: M.S. Publications.
- SAATH [1996], *Profile of Sanjay Nagar*, Ahmedabad.
- [1997], *7th Annual Report*, Ahmedabad.
- Thudipara, J.Z. [1993], *Urban Community Development*, Jaipur: Rawat Publications.
- VIKAS [1990], "Information on Community Based Organizations in the Slums of Ahmedabad City, Gujarat, India."